

РИЗИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність програмно-цільового бюджетування. Досліджено основні складові формування і виконання бюджетів за програмно-цільовим методом та проаналізовано ризики їх реалізації у вітчизняній практиці. Розроблено рекомендації щодо підвищення ефективності бюджетної політики України з використанням інструментів програмно-цільового методу.

Ключові слова: бюджетна програма, макроекономічні параметри, моніторинг, середньострокове прогнозування, соціально-економічна ефективність.

Вступ

Бюджетна реформа, що почалася в Україні з прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 році, передбачає удосконалення практики складання та виконання бюджету на основі застосування сучасних методик і прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Відповідно до міжнародної практики, зміни бюджетної ідеології передбачають перш за все впровадження програмно-цільового методу формування та використання коштів бюджетів різних рівнів. Програмно-цільове бюджетування, як правило, є не тільки ознакою фіскальних перетворень, а й характеристикою трансформаційних процесів державної політики в цілому.

Постановка проблеми

Тенденції соціально-економічного розвитку України все частіше засвідчують необхідність впровадження інноваційних методів фіскального регулювання суспільних явищ. Незбалансованість дохідної та видаткової частин бюджету (особливо на місцевому рівні) призводить до значного погіршення якості, а останніми роками і кількості послуг, які надаються суспільству. Відсутність стратегічного планування у бюджетному процесі – основний чинник недофінансування окремих галузей та причина неефективної роботи більшості бюджетних закладів.

Стан вивчення проблеми

Останнім часом на перевагах програмно-цільового бюджетування наголошують усе більше вітчизняних науковців та економістів. Зокрема питанням організації складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом були присвячені праці: І. Я. Чугунова, Л. Л. Тарангул, І. В. Запатріної, І. О. Луніної, М. І. Кульчицького, О. П. Кириленко та ін.

Важливо зазначити, що основні акценти в дослідженнях цих науковців було зроблено на визначенні переваг програмно-цільового бюджетування, однак недостатньо уваги приділено ризикам впровадження вказаного методу бюджетного регулювання. Отже, подальші дослідження із зазначеної проблематики будуть актуальними.

Завдання і методика досліджень

Мета статті – виявити основні ризики під час впровадження інструментів програмно-цільового бюджетування в Україні та запропонувати шляхи їх подолання.

У процесі вирішення поставлених завдань буде використано загальнотеоретичні та економіко-статистичні методи.

Результати досліджень

Програмно-цільовий метод складання бюджету – це практика групування різних видів бюджетних видатків в окремі програми таким чином, щоб кожен статтю витрат було закріплено за певним видом програми. Як правило, кожна програма – це фіскальне зобов'язання одного головного розпорядника коштів, ефективність роботи якого оцінювано з погляду успішності реалізації програми.

У Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р зазначено, що запровадження програмно-цільового бюджетування спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

- забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної з них між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [3].

Головними елементами програмно-цільового бюджетування, як правило, визнано: стратегічне планування, бюджетну програму, показники виконання, середньострокове планування доходів і видатків, планування капітальних вкладень, моніторинг, оцінку та контроль за виконанням програм.

Зважаючи на те, що впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес наразі перебуває ще на стадії становлення, необхідно дослідити потенційні ризики, які є характерними для кожного з перелічених елементів у процесі їх практичної реалізації.

Отже, однією з найголовніших складових програмно-цільового бюджетування є стратегічне планування, що є безперервним процесом, який здійснюють бюджетні установи для планування та прогнозування діяльності терміном на 3–5 років. Формування місії стратегії, як прави-

ло, передбачає оцінку чинників зовнішнього середовища, яка ґрунтується на прогнозуванні основних макроекономічних показників.

Для того, щоб оптимізувати показники податково-бюджетної політики, на державному рівні розробляють середньострокові прогнози основних макроекономічних показників. У процесі дослідження доцільно проаналізувати динаміку прогнозних показників основних макроекономічних параметрів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2006–2008 роки та довгострокову перспективу» [2], та зіставити їх із фактичними результатами (табл. 1) [6].

З таблиці 1 видно, що найбільш суттєва похибка у процесі розрахунків пов'язана із прогнозом ВВП (відхилення показника у 2006 р. становило 103,3 млрд. грн., а у 2008 р. сягнуло вже 390,2 млрд грн). Досить вагомими також були відхилення по відношенню до прогнозування доходів і видатків зведеного бюджету, причому похибка прогнозування видатків була значно більша, ніж відповідний показник доходів. Зростання видатків зведеного бюджету у 2008 р. до 312 млрд грн, порівняно із прогнозом на рівні 153,3 млрд грн, зменшує ефект позитивної похибки ВВП і свідчить про недостатнє врахування взаємозв'язків між зазначеними показниками.

У процесі прогнозування особливий ризик пов'язаний із плануванням показників інфляції, які безпосередньо впливають на доходи як державного, так і місцевих бюджетів (ефект Олівєра-Танці). Отже, у разі переходу до програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів першочергово слід узгодити пріоритетні напрями фіскальної та грошово-кредитної політики.

Відповідно до п. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України [1] бюджетна програма – це системати-

Таблиця 1. Похибка прогнозування макроекономічних показників

Показник	2006 рік			2007 рік			2008 рік		
	пр.*	ф.*	+/-*	пр.*	ф.*	+/-*	пр.*	ф.*	+/-*
Доходи зведеного бюджету, млрд грн	113,2	171,8	+58,6	130,9	219,9	+89,1	147,6	297,9	+150,3
Видатки зведеного бюджету, млн грн	117,6	175,5	+57,9	135,8	227,6	+91,8	153,3	312,0	+158,8
ВВП, млрд грн	440,9	544,2	+103,3	496,6	538,9	+42,3	559,7	949,9	+390,2
Темпи інфляції, %	106,3	111,6	+5,3	105,8	116,6	+10,8	104,9	125,2	+20,3

*пр. – прогнозні показники;

*ф. – фактичне виконання;

*+/- – похибка прогнозу.

зований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує і здійснює розпорядник коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Наразі в Україні немає чітко визначених правил формування бюджетних програм за програмно-цільовою методикою. Досить проблемними залишаються питання щодо визначення оптимальної кількості програм у сфері діяльності окремого розпорядника бюджетних коштів. Крім того, існує ризик дублювання функцій у межах окремих програм, у такому разі не зрозуміло, якими є підходи до оцінки ефективності виконання тих чи інших заходів.

Більшість науковців схилиються до думки, що реалізація бюджетних програм має бути спрямована перш за все на досягнення соціального результату. З одного боку, таке твердження правильне й особливо актуальне під час складання та виконання місцевих бюджетів, проте з іншого, так і не зрозуміло, який рівень бюджетної системи відповідатиме за складання та реалізацію програм розвитку (наприклад, програм сприяння розвитку малого підприємництва).

Найбільш дискусійним питанням у процесі впровадження програмно-цільового методу є оцінка показників виконання бюджетних програм. До сьогодні не встановлено, на основі яких показників буде оцінено ефективність програми. Для зіставлення даних про виконання програм запропоновано використовувати такі показники [4, с. 8]:

- показник затрат (статистичний показник, що відображає обсяг вхідних ресурсів, необхідних для здійснення відповідного завдання бюджетної програми);

- показник продукту (статистичний показник, що визначає обсяг наданих послуг і виконаних робіт);
- показник результативності або якості (статистичний показник, що визначає результати виконаної роботи та якість надання послуги);
- показник продуктивності або ефективності (статистичний показник, що визначає співвідношення показника продукту до показника затрат).

У процесі оцінки результатів виконання бюджетів за програмно-цільовим методом особливу увагу треба приділяти показнику якості, який є своєрідним звітом про досягнуту ефективність у межах реалізації програми. Важливо зазначити, що у вітчизняній практиці під час оцінки результатів виконання бюджетних програм особливого значення слід надавати також показнику витрат. Крім того, доцільно оцінювати досягнуті результати бюджетної програми за такою категорією як масштаб виконання. Така необхідність зумовлена ризиками невідповідності видаткових потреб їх фактичному фінансуванню. Якщо мету програми навіть при недостатньому фінансуванні досягнуто, треба порівняти отримані результати з потенційними вигодами у разі виконання прогнозованого обсягу видатків. Так, наприклад, аналіз виконання деяких регіональних програм місцевими бюджетами Херсонської області у 2008 р. свідчить про їх недофінансування, проте ефективність від реалізації у даному випадку мала місце (табл. 2) [5].

З табл. 2 видно, що у 2008 р. план фінансування регіональних бюджетних програм не виконано. Найменші показники забезпечення де-

Таблиця 2. Аналіз фінансування регіональних програм місцевими бюджетами Херсонської області у 2008 р.

Програма	Затверджено місцевими радами, тис. грн	Касові видатки, тис. грн	Фактичне фінансування, %
Програма економічного, соціального і культурного розвитку Херсонської області на 2008 р.	1000,1	854,5	85,4
Розвиток та реформування житлово-комунального господарства	24,5	23,9	97,6
Програма «Питна вода»	36,6	23,4	63,9
Програма екологічного стану та зменшення техногенного навантаження «Екологія–2008»	68,5	53,5	78,1
Програма запобігання виникненню та ліквідації аварій (надзвичайних ситуацій) техногенного та природного характеру й оперативного реагування на них	756,5	753,1	99,6
Програми «Нова школа», «Школа майбутнього», «Обдарована дитина»	515	510,8	99,2
Сільські, селищні, міські програми «Фізичне виховання – здоров'я нації», «Розвиток фізичної культури і спорту», комплексні програми розвитку футболу	182	180,8	99,3
Районні програми розвитку рекреаційно-курортного комплексу та туризму до 2010 р.	6	5,5	91,7
Програма «Автобус»	19,3	17	88,1

ржавними коштами спостерігалися за програмами «Питна вода» (63,9 %), «Екологія–2008» (78,1 %) та програмами економічного, соціального і культурного розвитку Херсонської області на 2008 р. На 91,7 % у 2008 р. було профінансовано районні програми розвитку рекреаційно-курортного комплексу та туризму до 2010 р. Зважаючи на те, що рекреаційно-курортну галузь проголошено однією із пріоритетних в області, зазначений показник є незадовільним.

Доволі проблемним залишається питання щодо періодичності складання програм на виконання певного виду функцій. Зважаючи на постійне підвищення вимог до якості соціальних стандартів (особливо у країнах Західної Європи), непродумані механізми впровадження програмно-цілового методу можуть значно погіршити тенденції соціально-економічного розвитку місцевих громад.

Не менш важливою складовою програмно-цілового бюджетування є планування доходів та видатків. Доцільно зауважити, що процедура планування доходної частини державного бюджету більш виражена порівняно з аналогічними процедурами на субнаціональному рівні.

Характерною особливістю формування доходної частини місцевих бюджетів є високий ступінь їх залежності від державних фінансів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Діюча система міжбюджетного регулювання передбачає формульний підхід до розподілу міжбюджетних трансфертів у розрахунку на один бюджетний рік, що не дає можливості місцевим органам влади здійснювати прогноз доходів на середньострокову перспективу. Зважаючи на те, що реалізація деяких соціальних програм неможлива у межах одного року, система міжбюджетних відносин потребує структурних перетворень. Відповідно, відсутність можливості точно спрогнозувати обсяг доходів унеможливає здійснення розрахунків щодо необхідного обсягу видатків на виконання програми.

Найскладнішим елементом реалізації програмно-цілового бюджетування, на думку авторів, є планування капітальних вкладень. Орієнтуючись на досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що капітальні видатки в умовах функціонування програмно-цілового бюджетування мають здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету. На даний час неможливо уявити, за рахунок яких коштів здійснюватимуться інвестиційні витрати. Так, наприклад, питома вага державних субвенцій на виконання інвестиційних проєктів місцевими бюджетами Херсонської області у 2008 р. становила всього 0,7 % від загального обсягу міжбюджетних

трансфертів [5]. Збільшення частки капітальних трансфертів має відбуватися за рахунок їх відповідного зменшення на фінансування поточних видатків. Проте такі заходи будуть доцільними тільки в умовах зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування [6].

Під час розробки програми планують і етапи її виконання, тобто послідовність кроків, які приведуть до бажаного результату. Елементами процесу ефективного управління є моніторинг, контроль і оцінка програм. Моніторинг і оцінка ефективності програм мають споріднені елементи, які відрізняються лише за рівнем складності та методологічними підходами (рис. 1) [4, с. 46].

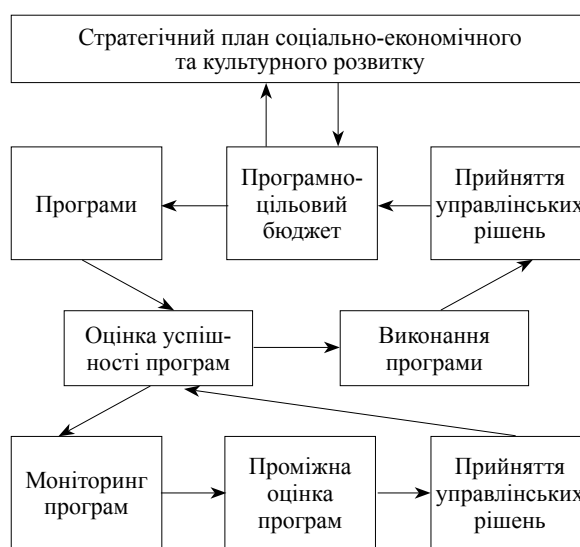


Рис. 1. Місце моніторингу та оцінки бюджетних програм у системі управління бюджетним процесом

Дані, зібрані у процесі моніторингу, є основою для проведення оцінки ефективності програм. Здійснення моніторингу, як правило, допомагає виявити наявні або потенційні недоліки до того, як вони переростуть у серйозну проблему, а також дозволяє перерозподіляти ресурси між різними програмами.

На думку авторів, процедури здійснення моніторингу виконання бюджетних програм можуть виявитися занадто складними для найнижчих рівнів бюджетної системи (сільських і селищних бюджетів), що унеможливить оцінку ефективності реалізації програми не тільки на території окремої адміністративної одиниці, а й у межах усього регіону.

Висновки та пропозиції

Проведені дослідження довели, що для кожного елемента програмно-цілового бюджетування характерні ризики, які не сприяють проведенню ефективних трансформацій бюджетної

політики. Перетворення програмно-цільового методу формування і виконання бюджетів на дієвий механізм соціально-економічного розвитку має супроводжуватися впровадженням комплексів заходів, серед яких можна виділити такі:

- проведення адміністративно-територіальної реформи, реалізація основних засад якої сприятиме найоптимальнішому угрупованню видаткових потреб та, відповідно, раціональному розподілу бюджетних ресурсів;
- формування на державному рівні довгострокової програми соціально-економічного розвитку, на основі якої органи місцевого самоврядування зможуть здійснювати середньострокове планування;
- удосконалення системи прогнозування макроекономічних показників країни та визначення ступеня їх можливих коливань залежно від тенденцій розвитку світової економіки;
- реформування системи міжбюджетних відносин задля підвищення стабільності та прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів;
- підготовка кваліфікованого персоналу, який координуватиме процеси впровадження програмно-цільового методу у малих містах, селах і селищах;
- організація мобілізації додаткових фінансових ресурсів до державного бюджету задля здійснення капітальних вкладень. Перспективним джерелом надходжень необхідних

коштів на виконання інвестиційних проектів може бути поширення практики венчурного фінансування;

- впровадження автоматизованої системи обміну статистичними даними, які необхідні для здійснення планування, між органами виконавчої влади на всіх рівнях бюджетної системи;
- використання результатів опитування громадської думки під час формування плану витрат на майбутній період;
- введення додаткової матеріальної мотивації (у т.ч. диференційованої системи додаткової оплати праці) співробітників головних розпорядників бюджетних коштів і підвідомчих структур залежно від результатів діяльності та якості виконання бюджетної програми.

Реалізація запропонованих заходів сприятиме впровадженню програмно-цільового методу бюджетного планування, який забезпечить безпосередній зв'язок між розподілом бюджетних ресурсів і фактичними чи запланованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики.

Перспективи подальших досліджень

Подальші дослідження із зазначеної проблематики мають бути спрямовані на вдосконалення системи контролю та розробку нової категорії якісних і кількісних показників оцінки виконання бюджетних програм.

1. Бюджетний кодекс України. – К.: АртЕК, 2001. – 75 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2006–2008 роки та довгострокову перспективу» від 14.09.2004 р. № 1202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua – Назва з екрана.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від 14.09.2002 р. № 538-р [Електрон-

ний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua – Назва з екрана.

4. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом. Посібник для органів місцевого самоврядування. – К., 2005. – 56 с.
5. Звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 2008 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua – Назва з екрана.
6. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К.: НІОС, 2003. – 485 с.

L. Sidelnykova, N. Kostina

THE RISKS OF INTRODUCTION PROGRAM BUDGETING IN UKRAINE

The essence of program budgeting are considered. The risks of introduction elements program budgeting are investigated. The recommendations for increase of efficiency the budget politics are given.

Keywords: fiscal program, macroeconomic parameters, monitoring, medium-term forecasting, socio-economic efficiency.